

IN ALL FAIRNESS

A NATIVE CLAIMS POLICY

CA1
IA
- 81251

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL



Canada

IN ALL FAIRNESS

A NATIVE CLAIMS POLICY

COMPREHENSIVE CLAIMS



© Published under the authority of the Hon. John. C. Munro, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and Northern Development,
Ottawa, 1981.

QS-5158-000-EE-A1

© Minister of Supply and Services Canada 1981

Cat. No. R15-1/1981

ISBN 0-662-51672-9

The artwork on the cover is from
Pitaloosie Saila of Cape Dorset

CONTENTS

Foreword	3
PART ONE	
Introduction	7
Early Policy	9
Recent History	11
The 1973 Policy Implemented	13
PART TWO	
Future Treatment.....	17
Basic Guidelines	19
Alternatives Considered.....	21
Benefits	
Lands.....	23
Wildlife	24
Subsurface Rights	24
Monetary Compensation	24
Other Provisions	
Corporate Structures	25
Taxation	25
Programs	25
Procedures	
Process.....	27
Eligibility	27
Appendix.....	29

FOREWORD

For some years now, the Government of Canada has been engaged in attempting to resolve what have come to be known as Comprehensive Native Land Claims, through a negotiation process. There has been moderate success but much more remains to be done. The purpose of this book is to set out for the consideration of all Canadians what the government proposes as the way forward.

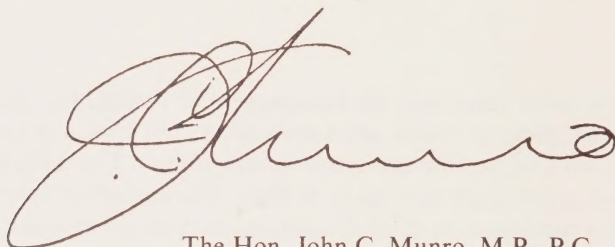
I say *all* Canadians advisedly: I hope this book will be looked at by Natives and non-Natives, by northerners and southerners, by those among us who seek to conserve and by those among us who seek to develop.

What this statement contains above all, in this time of political uncertainty and general financial restraint, is a formal re-affirmation of a commitment: that commitment is to bring to a full and satisfactory conclusion, the resolution of Native land claims.

All Canadians would agree that claims have been left unresolved for too long. My wish is that this book will give all interested persons an idea of the depth of my personal commitment as well as the government's to endorsing, developing and implementing the policy initiated by one of my predecessors, the Honourable Jean Chrétien.

Essentially what is being addressed here are claims based on the concept of "aboriginal title"—their history, current activities surrounding them, and our proposals for dealing with them in the future. While this statement is concerned with claims of this nature it does not preclude government consideration of claims relating to historic loss of lands by particular bands or groups of bands. Indeed, the government, in consultation with Indian organizations across Canada, is currently reviewing its policy with respect to specific claims over a wide spectrum of historic grievances—unfulfilled treaty obligations, administration of Indian assets under the Indian Act and other matters requiring attention. A further statement on government intentions in the area of specific claims will be issued upon completion of that review process.


I ask for the support and understanding of all Canadians: individuals, associations and special interest groups of all kinds. At a time when our country is struggling to redefine itself, to determine what kind of a future we want for everyone in this land, we must in all fairness pay particular attention to the needs and aspirations of Native people without whose good faith and support we cannot fulfill the promise that is Canada.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J. Munro', with a large, stylized initial 'J' and a long, sweeping underline.

The Hon. John C. Munro, M.P., P.C.
Minister of Indian Affairs
and Northern Development

PART ONE





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117645812>

INTRODUCTION

Indian and Inuit people through their associations have presented formal land claims to the Government of Canada for large areas of the country. In response to their claims, the government has three major objectives:

1. To respond to the call for recognition of Native land rights by negotiating fair and equitable settlements;
2. To ensure that settlement of these claims will allow Native people to live in the way they wish;
3. That the terms of settlement of these claims will respect the rights of all other people.

The present policy statement is meant to elaborate the Government of Canada's commitment to the Native people of Canada in the resolution of these claims. Comprehensive land claims relate to the traditional use and occupancy and the special relationships that Native people have had with the land since time immemorial.

By negotiating comprehensive land claims settlements with Native people, the government intends that all aspects of aboriginal land rights are addressed on a local and regional basis. These aspects run the gamut of hunting, fishing and trapping, which are as much cultural as economic activities, to those more personal and communal ways of expression such as arts, crafts, language and customs. They also include provisions for meaningful participation in contemporary society and economic development on Native lands.

Native groups have been demanding recognition for particular rights and the federal government has said that it is prepared to work with Native people after patriation to determine appropriate definitions of these rights. The government has also stated that patriation of the Constitution will in no way affect any existing rights and any rights and freedoms that may be acquired by way of a land claims settlement. Negotiations are already underway with some native groups to settle their land claims and others will begin in the very near future.

It is intended that these settlements will do much in the way of helping to protect and promote Indian and Inuit peoples' sense of identity. This identity goes far beyond the basic human needs of food, clothing and shelter. The Canadian government wishes to see its original people obtain satisfaction and from this blossom socially, culturally and economically.

Recently greater attention has been given to land claims. The various demands for natural resources, vast amounts of which have been discovered in some of the areas being claimed, have pressed Native people to present their formal land claims to the government. This is not to say that the first and only reason for settling claims is development, because the government has accepted claims for negotiation in areas where development is not imminent. Rather, it is a matter of policy that the government is willing to negotiate settlements. Since 1973, the federal government has operated under a policy that acknowledges Native interests in certain land areas claimed and that allows for the negotiation of settlements for claims where these interests can be shown not to have been previously resolved.

Development has only served to make the settlement of these claims more urgent to some native groups. The government recognizes the urgency to settle land claims as quickly and effectively as possible in order that the interests of Native people be protected in the wake of development, in a way that offers them a choice of lifestyles.

When working to protect Native interests, respect for the rights of other Canadians must be maintained during the negotiation process and in the terms of settlement. It serves no just purpose if the terms of settlement ignore or arbitrarily infringe upon the rights of other citizens. Just as much as this policy addresses the land rights issues of Native people, it also respects the rights of all other Canadians.

What follows in this book, then, is an attempt to give a context in which to understand what has happened so far, and to give some indication as to how the Government of Canada intends to proceed in the years to come in relation to the question of comprehensive land claims.

EARLY POLICY

It is important to know something of how successive regimes have dealt with comprehensive claims historically, in order to understand how procedures for the future have evolved.

The best known expression of British colonial policy towards Indians is to be found in the Royal Proclamation of 1763:

“... We do further declare it to be Our Royal Will and Pleasure, for the present as aforesaid, to reserve under Our Sovereignty, Protection and Dominion for the Use of the said Indians, all the Lands and Territories not included within the Limits of Our said Three New Governments, or within the Limits of the Territory granted to the Hudson’s Bay Company, as also all the Lands and Territories lying to the Westward of the Sources of the Rivers which fall into the Sea from the West and North West, as aforesaid:

and We do hereby strictly forbid, on Pain of Our Displeasure, all Our loving Subjects from making any Purchases or Settlements whatever, or taking Possession of any of the Lands above reserved, without Our especial Leave and Licence for that Purpose first obtained.”

This proclamation acknowledged the Native peoples’ interest in the land they inhabited and it was a matter of policy that this interest be dealt with so that orderly settlement could be provided for. This was illustrated by the Robinson treaties as well as others.

Following Confederation, this was the policy adopted by the Government of Canada; the result was a series of formal treaties or agreements—in Ontario, the Prairie Provinces, the Mackenzie Valley and the north-eastern part of British Columbia. By and large, these early agreements addressed themselves to matters of land (reserves), cash annuities, education and the granting of hunting privileges.

In the 1920s most of the unsettled areas in which future development or settlement was anticipated had been covered by treaty or other arrangements. Because this process was not completed, Indians and Inuit in the areas not covered were forced to press their claims through submissions to the federal Parliament, through the courts and through personal intervention.

It should not surprise anyone that this situation was not satisfactory.

RECENT HISTORY

Prior to 1973 the government held that aboriginal title claims were not susceptible to easy or simple categorization; that such claims represented, for historical and geographical reasons, such a bewildering and confusing array of concepts as to make it extremely difficult to either the courts of the land or the government of the day to deal with them in a way that satisfied anyone. Consequently, it was decided such claims could not be recognized.

However, by early 1973 the whole question of claims based on aboriginal title again became a central issue; the decision of the Supreme Court of Canada in the *Calder* Case, an action concerning the right of assertion of Native title by the Nishga Indians of British Columbia, established the pressing importance of this matter. Six of the judges acknowledged the existence of aboriginal title. The court itself, however, while dismissing the claim on a technicality, split evenly (three-three) on the matter raised: did the native or aboriginal title still apply or had it lapsed? At the same time, the Cree of James Bay and the Inuit of Arctic Québec were trying to protect their position in the face of the James Bay Hydro Electric project.

It is from these actions that the current method of dealing with Native claims emerged.

A policy statement in 1973 covered two areas of contention. The first was concerned with the government's lawful obligations to Indian people. By this was meant the questions arising from the grievances that Indian people might have about fulfillment of existing treaties or the actual administration of lands and other assets under the various Indian Acts.

The policy statement acknowledged another factor that needed to be dealt with. Because of historical reasons — continuing use and occupancy of traditional lands — there were areas in which Native people clearly still had aboriginal interests. Furthermore these interests had not been dealt with by treaty nor did any specific legislation exist that took precedence over these interests. Since any settlement of claims based on these criteria could include a variety of terms such as protection of hunting, fishing and trapping, land title, money, as well as other rights and benefits, in exchange for a release of the general and undefined Native title, such claims came to be called comprehensive claims.

In short, the statement indicated two new approaches in respect to comprehensive claims. The first was that the federal government was prepared to accept land claims based on traditional use and occupancy and second, that although any acceptance of such a claim would not be an admission of legal liability, the federal government was willing to negotiate settlements of such claims.

THE 1973 POLICY IMPLEMENTED

Several Native groups have entered into negotiations with federal, provincial and territorial governments. Two final agreements which are consistent with this policy have been reached, with the full participation of the Province of Québec; one with the Cree and Inuit of James Bay in 1975, the other with the Naskapis of Schefferville in 1978. In the Western Arctic Region of the Northwest Territories, an agreement in principle was negotiated and signed in October of 1978 with the Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE) representing the Inuvialuit of the Western Arctic Region. Currently in the Yukon, the Council for Yukon Indians (CYI) and the federal government, with the full participation of the Government of the Yukon Territory, is in the process of agreeing in principle on a negotiated settlement. The Inuit Tapirisat of Canada (ITC) representing the Inuit of the Central and Eastern Arctic, are presently at the negotiating table with the federal and territorial governments. In addition, negotiations commenced recently with representatives of the Dene and Métis of the Mackenzie Valley and the Nishga Tribal Council in British Columbia.

Several other native groups are in different stages of preparation for negotiations. These include the Labrador Inuit Association and the Naskapi Montagnais-Innu Association in Labrador; *le Conseil Attikamek-Montagnais* on the north shore of the St. Lawrence river in Québec; Kitwancool, Kitamaat Village, Gitksan-Carrier Tribal Council, and the Association of United Tahltans from British Columbia.

The claims presented by all of the above have been accepted for negotiation by the Minister on behalf of the Government of Canada. A word is in order, therefore, about how these claims are treated.

The Office of Native Claims (ONC) was established in 1974 to represent the Minister of Indian Affairs and Northern Development and the federal government, for the purposes of settling comprehensive claims and specific claims through the negotiation of agreements. Comprehensive claims submitted to ONC are carefully analyzed in terms of both their historical accuracy and legal merit, the latter being done by the Department of Justice. Claimant groups are required to provide as much information and documentation as possible in support of their claim.

Meetings are held where necessary in order to clarify any points that seem subject to misinterpretation. Finally, the documents are sent to the Minister of Indian Affairs and Northern Development for his formal response on behalf of the Government of Canada. If the claim is denied the claimant

group is given a full explanation for the decision. If accepted, the Office of Native Claims is authorized to initiate negotiations for a settlement under the direction of the Minister. In certain instances, the Minister may appoint a negotiator from outside the Public Service to lead the negotiations.

Funding for researching, developing and negotiating Native claims is provided by other sections of the Department in the form of contributions and loans. Where the grounds of a claim have still to be established, contributions may be made to help with the process. Loans are made to claimants whose claims are accepted for negotiation, for the purpose of further developing their positions and the actual conduct of negotiations. Once the claim is settled, these loans are repayable as a first charge against monetary compensation that may be granted.

The status of the comprehensive claims already on record are outlined in an Appendix to this document. It will be seen that some claims have only recently been presented and accepted for negotiation.

A description of the objectives we hope to achieve in the negotiating process and some of the steps we think necessary to improve this important function will be found in the second part of this book.

PART TWO



Future Treatment

The following pages contain what the federal government considers to be the essential factors necessary for the achievement of comprehensive land claims settlements. Very careful consideration was given to each of the principles discussed but was not limited to these alone. These considerations have evolved from past experience in the area of land claims negotiations, here in Canada and in other countries, as well as from views expressed over the years by Native people in Canada.

BASIC GUIDELINES

When a land claim is accepted for negotiation, the government requires that the negotiation process and settlement formula be thorough so that the claim cannot arise again in the future. In other words, any land claims settlement will be final. The negotiations are designed to deal with non-political matters arising from the notion of aboriginal land rights such as, lands, cash compensation, wildlife rights, and may include self-government on a local basis.

The thrust of this policy is to exchange undefined aboriginal land rights for concrete rights and benefits. The settlement legislation will guarantee these rights and benefits.

ALTERNATIVES CONSIDERED

When the federal government was reviewing its policy on comprehensive native land claims, it looked at the experience of some other countries such as Australia, the United States, New Zealand and Greenland to see how they approached settlement of claims. Two in particular, the United States and Australia, were more thoroughly studied because in both cases major settlements of aboriginal claims have been achieved and because there are many similarities to our own situation. The Alaska Native Claims Settlement Act of 1971 was passed in favour of the first inhabitants of that state; in Australia's northern Territory, the Australian Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act was passed in 1976.

In both cases, although processes other than direct negotiations were employed, Native people had a marked input into the settlements and on what forms they should take. In Alaska, for example, hearings were held before a Congressional committee and representation was made on behalf of Native people. In Australia, a government-appointed Lands Commission, charged with preparing legislation, heard testimony from different aboriginal tribes. The outcome in both cases was that land and other benefits were provided to the Native groups despite pressure from other interests. In neither case were the demands of the Native groups fully met, however, and whether such a model of settlement is to be preferred to negotiated settlement remains to be seen.

Further alternatives considered by the government included arbitration, mediation and the courts. There are drawbacks to all three approaches.

For example, while a court may be able to render a judgement on, say, the status of lands, it is unable to grant land as compensation or to formulate particular schemes that would meet the needs of the plaintiff. In general, it can be said that the courts have not been found by the Native peoples to be the best instrument by which to pursue claims.

There are a number of compelling advantages to the negotiation process, as the federal government sees it. The format permits Natives not only to express their opinions and state their grievances, but it further allows them to participate in the formulation of the terms of their own settlement. When a settlement is reached, after mutual agreement between the parties, a claim then can be dealt with once and for all. Once this is achieved, the claim is nullified.

Thus the negotiation process is seen by the Canadian government as the best means of meeting the legitimate concerns of the Native people in the area of comprehensive claims. It is a process which allows a good deal of elasticity in approach to the concerns of the Native people; it is at once an expression and mutual appreciation of the rights and values of all parties in Canada. And an important factor that cannot be discounted—the government is fully committed to its success.

BENEFITS

Lands

Lands selected by Natives for their continuing use should be traditional land that they currently use and occupy; but persons of non-Native origin who have acquired for various purposes, rights in the land in the area claimed, are equally deserving of consideration. Their rights and interests must be dealt with equitably.

Other basic access rights must be taken into consideration: rights of access such as transportation routes within and through a settlement area; rights of way for necessary government purposes; rights of access to holders of subsurface rights for exploration, development and production of resources, subject to fair compensation as mutually agreed either through negotiation or arbitration.

Similarly, special protection must be ensured against unlimited expropriation powers in the case of lands granted in settlement. Meaningful and influential Native involvement in land management and planning decisions on Crown lands could be initiated and strengthened by providing membership on those appropriate boards and committees whose decisions affect the lives of their communities.

Where Natives use land lying in more than one jurisdiction, and in the event that this use cannot be continued through mutual agreement among the competing parties, compensation must be paid or specific wildlife harvesting rights granted, subject to the general public laws existing within the area in dispute.

Even where jurisdictions are not at issue, some lands are used by more than one native group. Where this sort of overlapping exists and where there appears to be no ready agreement among the different users, some appropriate and timely means must be found to resolve the differences. Until this is done, no land in these areas will be granted.

Again, the motive for approaching land selection in this way is to protect the rights of Canadians, Native and non-Native alike, who might be affected by the settlement. Furthermore, it is designed to encourage Native people to participate actively in the fair and equitable negotiations that surround these decisions.

Wildlife

In addition to dealing with the protection of their rights to hunt, fish and trap, the settlements should provide for the involvement of Native people in a much wider spectrum of activities affecting the whole area of wildlife. This could include, for example, fuller participation in wildlife management, such as making recommendations to the government on the establishment and maintenance of wildlife quotas or providing advice on the formulation of management policies and other related matters.

Generally, the settlements may provide for prescribed preferential rights to wildlife on Crown lands. Exclusive rights would be limited to fee simple or the equivalent Native lands or to specified species elsewhere. All areas, whether they include those for exclusive Native use or shared by the general public will continue to be subject to the existing general laws as they apply to hunting, fishing and trapping; they will be further subject to present and future sound conservation policies and public safety measures.

In any event, the settlements will clearly define the terms on which Native people will have access to wildlife resources on Crown lands. Any exceptions to the laws that generally apply to these areas will be clearly outlined, again taking into consideration any rights acquired by non-Native users.

Subsurface Rights

The federal government is prepared to include subsurface rights in comprehensive land claim settlements in certain cases. The motive for granting such rights is to provide Native people with the opportunity and the incentive to participate in resource development. Granting subsurface rights close to communities and in critical wildlife habitat areas would be a protective measure designed to eliminate any possibility of granting resource development rights to any prospective developer in conflict with the wishes of a local community.

Monetary Compensation

This can take various forms including cash, government bonds and other forms of debentures.

But no matter how these capital transfers take place, the amounts negotiated must be specific and finite. As to when payments should be made, negotiations would be tailored to meet the needs of various Native groups and government.

OTHER PROVISIONS

Corporate Structures

One of the mutual goals of comprehensive land claims settlements is to give the beneficiaries control over their own affairs. With this in mind, the government recognizes that Native-controlled mechanisms will be established to facilitate the lasting participation of all the beneficiaries of the settlement. These devices will primarily be designed, staffed, and their decisions implemented by Native people; they should protect and enhance their assets through sound management practices.

Taxation

All compensation monies to be paid under proposed settlements will be regarded as capital transfers and will be exempt from all taxation.

However, incomes derived from such compensation shall be subject to the usual provisions of the Income Tax Act.

Except in relation to municipal services, unimproved lands may also be protected from property taxation.

Programs

Unless agreed to by the parties, proposed settlements will not diminish the eligibility of beneficiaries to current and future programs. Access to such programs will be in accordance with the current approved criteria.

It is not intended that new indeterminate programs geared solely to Natives be provided by the federal government in settlements. Nevertheless, it is possible to refocus normal government resources to enhance the efficiency of existing programs and to achieve mutually agreed upon ends.

PROCEDURES

Process

Current practices in relation to determining the validity of claims will continue to be used.

Those potential claimant groups requiring assistance in the preparation of a claim will be given straightforward indications of the many aspects of settlement that may need to be considered and upon which the government is prepared to proceed.

Negotiations with a group will occur only if and when their claim has been accepted. Negotiations will then take place only with those persons who have been duly mandated to represent the claimant groups.

Claimant groups should have enough money to develop and negotiate their claims, however, the spending restraints of government and their limits will be kept in mind.

Negotiations concerning claims North of 60° will be bilateral between the claimant groups and the federal government leading to federally legislated settlements. However, provision will be made for the territorial governments to be involved in the negotiations under the leadership of the federal government.

Where claims fall in provincial areas of jurisdiction and in those cases where provincial interests and responsibilities are affected, provinces must be involved in claims negotiations in order to arrive at fully equitable settlements.

Eligibility

Those who benefit from the settlements must be Canadian citizens of Native descent from the claimed area, as defined by mutually agreed criteria. Examples in the past of such criteria have included such conditions as: percentage of Native blood, persons adopted by Natives according to traditional customs, and, where cases merit, people who are considered Native by a determination of a majority of the Native community.

In short, conditions for eligibility are negotiable. Persons living in the area of negotiated settlements who have already benefitted under a previous settlement with the Government of Canada are not eligible for benefits under another one.

Persons who are not subject to the Indian Act in no way become subject to the Act by virtue of a land claims settlement.

APPENDIX

To date, success in the settlement of comprehensive claims has been limited to the *James Bay and Northern Québec Agreement of 1975* and the supplementary *Northeastern Québec Agreement of 1978*. These agreements, which are currently being implemented pursuant to Québec and federal legislation, provided for the ownership of land; exclusive hunting, fishing and trapping rights; substantial participatory roles in the management of local and regional governments; financial compensation, control over education and social and economic benefits.

An Agreement-in-Principle, signed in 1978 with the Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE), representing approximately 2,500 Inuit of the Western Arctic region was to have had a final agreement by October 31, 1979. Negotiations were delayed as a result of the 1979 general election, but the way was cleared for intensive discussions with the appointment of a new chief government negotiator in June 1980. After several months of unsuccessful negotiations, meetings were suspended in December 1980. It is hoped that negotiations translating the Agreement-in-Principle into a Final Agreement will resume in the near future.

In the Yukon, as a result of fresh initiatives, including the appointment of a new chief government negotiator, in May 1980, considerable progress is being made in the negotiations with the Council for Yukon Indians (CYI) which represents 5,000-6,000 Status and non-Status Indians. The goal here is to finalize an Agreement-in-Principle by the summer of 1982.

In 1977 the Inuit Tapirisat of Canada (ITC) submitted, on behalf of some 13,500 Inuit in the Central and Eastern Arctic of the Northwest Territories, a proposal for a new territory of Nunavut, to encompass all lands north of the treeline. The proposal contained provisions respecting land, wildlife, compensation and other elements of a claim. Until late 1980 little progress was made, since government policy distinguished between the process of constitutional change and the negotiated settlement of a claim. Late in 1979, the ITC agreed to separate the claims and constitutional processes; and in August 1980, a chief government negotiator—a new position—was appointed to conduct negotiation of the claims elements. Negotiation from late 1980 until late October 1981 has resulted in the initialing, in Frobisher Bay, of an agreement-in-principle on wildlife harvesting rights. Negotiations on the claims elements continue, in tandem with efforts on both sides to resolve the question of political development.

The Dene Nation and the Métis Association of the Mackenzie Valley, NWT presented separate claims in 1976 and 1977 respectively, but since the two claims did not reflect the actual degree of mutual interest among the native population, negotiation did not commence, and loan funding for research and development pertaining to claims was suspended by government between October 1978 and April 1980.

In April 1980 funding was resumed on the understanding that the Dene Nation would represent all the native beneficiaries during negotiation of the claims. In April 1981, a chief government negotiator was appointed and several negotiation sessions have been held to clarify principles.

In British Columbia, the potential for negotiating the Nishga claim is tenuous due primarily to the apprehension with which the provincial government approaches the possibility of unextinguished Native title within the province, and the doubt which the province has as to whether it should accept any responsibility to compensate Native people for the loss of use and occupancy of traditional lands. Nevertheless in June of this year a fulltime chief government negotiator was appointed by the Minister to negotiate a settlement and the province has agreed to participate in the negotiations. Preliminary negotiations with the Nishga Tribal Council got underway earlier this fall.

The federal government has also accepted claims for negotiation from, the Association of United Tahltans, the Gitksan-Carrier Tribal Council, the Kitwancool Band and the Kitamaat Village Council. These claims will be negotiated once the implications of the Nishga claim negotiations are apparent. Claims from the Nuu-Chah-Nulth, Haida and Heiltsuk are presently under review.

Claims on behalf of Naskapi-Montagnais Indians and the Inuit in Labrador were accepted for negotiation by the federal government in 1978. The Province of Newfoundland confirmed its willingness to participate in tripartite negotiations of these claims in September 1980. Bilateral discussions are planned to clarify the role and responsibilities that each government will assume in these negotiations.

The claim of *le Conseil Attikamek-Montagnais*, representing Montagnais and Attikamek bands living on the north shores of the St. Lawrence and St. Maurice rivers, was accepted by the federal government in October 1979, and has been met by a willingness to participate in negotiations by the provincial government. The claim will be negotiated in a tripartite forum. *Le Conseil Attikamek-Montagnais* is currently completing its research with the view to entering early negotiations.

fin d'octobre 1981 ont abouti à la signature, à Frobisher Bay, d'une entente de principe sur les droits d'exploitation de la faune. Les négociations de la revendication se poursuivent de concert avec des efforts de la part des deux parties pour régler la question de l'évolution politique.

La nation Déné et l'Association des Métis de la vallée du Mackenzie (T.N.-O.) ont présenté des revendications distinctes en 1976 et en 1977 respectivement, mais comme les deux revendications ne reflétaient pas le degré véritable des intérêts mutuels de la population autochtone, les négociations ne furent pas entreprises et le financement par prêts de l'établissement du dossier des revendications fut interrompu par le gouvernement entre octobre 1980 et avril 1980.

En avril 1980 ce financement a repris à la suite d'une entente selon laquelle la nation Déné se ferait le porte-parole de tous les Autochtones concernés par cette revendication. En avril 1981, un négociateur en chef a été nommé par le gouvernement et plusieurs séances de négociation ont permis de clarifier les principes.

En Colombie-Britannique, la possibilité de négociation de la revendication Nishga est menée avant tout parce que la province éprouve de l'apprehension devant l'idée que des droits fonciers Autochtones pourraient encore exister dans la province et hésite à accepter toute responsabilité de compenser les Autochtones pour la perte de l'utilisation et de l'occupation de leurs terres ancestrales. Néanmoins, en juin de cette année, un négociateur en chef fédéral à plein temps a été nommé par le ministre pour négocier un règlement et la province a accepté de participer aux négociations. Des négociations préliminaires avec le Conseil tribal Nishga ont été entreprises plus tôt cet automne.

Le gouvernement fédéral a également accepté de négocier les revendications de l'Association des Tahltans unis, du Conseil tribal Gitksan-Cartier, de la bande Kitwancool et du Conseil du village de Kitimaat. Ces revendications seront négociées lorsque les conséquences des négociations de la revendication nishga seront apparues au grand jour. Les revendications des Nuu-Chah-Nulth, des Haïdas et des Heiltsuks sont actuellement à l'étude.

La négociation de revendications faites au nom des Indiens Naskapis-Montagnais et des Inuits du Labrador a été acceptée par le gouvernement fédéral en 1978. La province de Terre-Neuve a confirmé sa volonté de participer aux négociations tripartites de ces revendications en septembre 1980. On envisage des discussions bilatérales pour clarifier le rôle et les responsabilités de chaque gouvernement dans ces négociations.

En octobre 1979 le gouvernement fédéral a accepté de négocier la revendication du Conseil Attikamek-Montagnais qui représente les bandes de Montagnais et d'Attikamek vivant sur la côte nord du St-Laurent et le Saint-Maurice, négociations auxquelles le gouvernement provincial a accepté de participer. Ces négociations se dérouleront dans un cadre tripartite. Le Conseil Attikamek-Montagnais est en train de terminer l'établissement de sa revendication afin que les négociations puissent être entreprises sans délai.

A ce jour, deux règlements de revendications foncières globales ont été complétés: la *Convention de la Bate James et du Nord québécois de 1975* et la convention complémentaire du *Nord-Est québécois de 1978*. Ces conventions, qui sont en cours d'application conformément aux lois québécoises et fédérales, prévoient la propriété des terres, des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage, une participation substantielle à l'administration locale et régionale, des compensations et l'administration autonome de l'éducation et des avantages sociaux et économiques.

L'entente de principe signée en 1978 avec le Comité d'étude des droits des Autochtones (*Committee for Original Peoples' Entitlement COPE*), qui représente quelque 2 500 Inuits de la région de l'ouest de l'Arctique, devait aboutir à la signature d'une entente définitive le 31 décembre 1979. Les

négociations ont été retardées par l'élection générale de 1979, mais la voie fut ouverte à des discussions sérieuses par la nomination d'un nouveau négociateur en chef du gouvernement en juin 1980. Après plusieurs mois de discussions peu concluantes, les réunions furent interrompues en décembre 1980. On espère que les négociations reprendront bientôt dans le but de faire de l'entente de principe une entente finale.

Au Yukon, à la suite d'initiatives récentes dont la nomination du nouveau négociateur en chef du gouvernement en mai 1980, de considérables progrès ont été réalisés dans les négociations avec le Conseil des Indiens du Yukon, (*Council for Yukon Indians CYI*), qui représente 5 à 6 000 Indiens inscrits et non inscrits. Dans ce cas-ci l'objectif est de parachever l'entente de principe d'ici l'été 1982.

En 1977, Inuit Tapirisat du Canada (I.T.C.) a présenté, au nom de quelque 13 500 Inuits du centre et de l'est de l'Arctique dans les Territoires du Nord-Ouest, une proposition en faveur de la création d'un nouveau territoire "Nunavut" qui engloberait toutes les terres au nord de la limite de végétation arborescente. La proposition contenait des dispositions touchant les terres, la faune, les compensations et d'autres éléments propres à une revendication. Jusqu'à la fin de 1980 il y eut peu de progrès puisque l'orientation du gouvernement faisait une distinction entre le changement constitutionnel et le règlement négocié d'une revendication. A la fin de 1979, I.T.C. accepta de séparer les deux questions et, en août 1980, un négociateur en chef était nommé par le gouvernement pour conduire les négociations des éléments formant la revendication. Les négociations menées de la fin de 1980 jusqu'à la

dans les cas justifiés, personnes considérées autochtones par une majorité de la collectivité autochtone.

En somme, les conditions d'admissibilité sont négociables. Les personnes vivant dans une région visée par des règlements négociés et ayant déjà bénéficié d'un règlement antérieur avec le gouvernement du Canada seront exclues des bénéficiaires d'un autre règlement.

Les personnes qui ne sont pas assujetties à la Loi sur les Indiens ne le deviendront pas en vertu d'un règlement de revendications foncières.

Méthode

La méthode actuelle qui sert à déterminer la validité des revendications continuera d'être employée.

Les groupes susceptibles d'avoir une revendication et ayant besoin d'aide pour l'établir recevront des indications claires et nettes sur les nombreux aspects d'un règlement qu'il faudra peut-être considérer et sur lesquels le gouvernement est prêt à négocier.

Les négociations avec un groupe ne seront entreprises que sur acceptation de sa revendication. Elles ne se dérouleront qu'avec les personnes qui auront été dûment mandatées pour représenter le groupe requérant.

Les groupes requérants devront avoir à leur disposition assez de fonds pour établir et négocier leurs revendications, mais à cet égard il faudra tenir compte des restrictions financières et des limites des dépenses du gouvernement.

Les négociations de revendications visant des terres au nord du 60^e parallèle seront des négociations bilatérales entre, d'une part, les groupes requérants et, d'autre part, le gouvernement fédéral et aboutiront à des règlements soumis aux lois fédérales. Cependant, il y aura des dispositions qui prévoiront la participation des gouvernements territoriaux aux négociations dirigées par le gouvernement fédéral.

Dans le cas de revendications touchant des questions du ressort provincial et des domaines d'intérêt et de compétences provinciaux, il s'imposera que les provinces participent aux négociations pour que les règlements soient entièrement équitables.

Admissibilité

Les personnes qui bénéficient des règlements doivent toutes être des citoyens canadiens d'ascendance autochtone et de la région visée par les revendications conformément à la définition donnée dans les critères établis en collaboration. Voici quelques-uns des critères employés dans le passé: pourcentage de sang autochtone, personnes adoptées par des Autochtones suivant leurs coutumes et,

Structure des corporations

Un des objectifs du règlement des revendications foncières globales visé par les parties en cause est de donner aux bénéficiaires du règlement l'autonomie voulue pour conduire leurs affaires. C'est dans cette optique que le gouvernement admet la création de corporations contrôlées par les Autochtones pour faciliter la participation durable de tous les bénéficiaires du règlement. Ces corporations seront principalement conçues par les Autochtones, pourvues en personnel autochtone et leurs décisions mises en œuvre par les Autochtones; elles devront protéger et améliorer les biens des Autochtones par l'application de bonnes méthodes de gestion.

Imposition

Toutes les compensations à payer en vertu d'un règlement seront considérées comme des transferts de capitaux et exemptées d'impôt. Cependant, les revenus tirés de ces compensations seront visés par les dispositions usuelles de la Loi sur l'impôt sur le revenu. Sauf pour ce qui concerne les services municipaux, les terres non aménagées pourront être protégées des impôts fonciers.

Programmes

Sauf entente par les parties, les règlements de revendications ne réduiront en rien l'admissibilité de leurs bénéficiaires aux programmes actuels et futurs. L'accès à ces programmes sera déterminé par les critères actuels approuvés. Il n'est pas dans l'intention du gouvernement fédéral de créer par ces règlements de nouveaux programmes qui s'adresseraient exclusivement aux collectivités autochtones. Néanmoins, il est possible que les ressources normales du gouvernement soient réorientées pour améliorer l'efficacité des programmes actuels et atteindre des objectifs établis en collaboration.

Compensations

Les compensations peuvent prendre diverses formes: argent, obligations du gouvernement et d'autres formes d'obligations.
Quelle que soit la forme de ces compensations, leur montant négocié sera précis et définitif. Quant à l'exécution des paiements elle sera déterminée au cours des négociations de manière à répondre aux besoins des deux parties, les Autochtones et le gouvernement.

outre, cette façon vise à favoriser la participation active des Autochtones aux négociations justes et équitables qui précèdent les décisions au sujet des terres.

Faune

Outre la protection des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones, les règlements de revendications doivent prévoir leur participation à une beaucoup plus grande gamme d'activités intéressant la faune. Ainsi, ils pourraient participer davantage à la gestion de la faune, par exemple, en faisant des recommandations au gouvernement au sujet de l'établissement et du maintien de contingents d'exploitation ou en fournissant des conseils touchant la formulation des orientations de gestion et d'autres questions connexes.

En général les règlements de revendications prévoient des droits préférentiels sur la faune sur les terres de la Couronne. Les droits exclusifs sont limités aux terres en propriété libre, sans conditions et transmissibles ou aux terres autochtones équivalentes ou encore à certaines espèces bien précises ailleurs. Dans tous ces domaines, que l'utilisation soit réservée exclusivement aux Autochtones ou partagée avec tous, les lois générales actuelles sur la chasse, la pêche et le piégeage continuent de s'appliquer; à ces domaines s'appliquent en outre les politiques de conservation rationnelle, présentes et futures, et les mesures de sécurité publique.

Quoi qu'il en soit, les règlements de revendications doivent définir les conditions d'accès aux ressources de la faune par les Autochtones sur les terres de la Couronne. Toute exception aux lois qui s'appliquent généralement à ces régions doit être clairement formulée, encore une fois en tenant compte de tout droit acquis par les utilisateurs non autochtones.

Droits sur le sous-sol

Dans certains cas, le gouvernement fédéral est disposé à inclure des droits sur le sous-sol dans les règlements des revendications foncières globales. En accordant de tels droits aux Autochtones le gouvernement fédéral veut leur donner l'occasion de participer à l'exploitation des ressources et les encourager à le faire.

L'octroi de droits sur le sous-sol dans les habitats essentiels à la faune constitue une mesure de protection qui élimine toute possibilité d'octroyer des droits d'exploitation des ressources dans le voisinage des agglomérations et contre la volonté des Autochtones intéressés.

Les terres que les Autochtones choisissent de réserver à leur utilisation doivent être des terres qu'ils ont occupées et utilisées dans le passé et qu'ils occupent et utilisent encore aujourd'hui. Mais les non-Autochtones qui, pour diverses raisons, ont acquis des droits sur des terres dans les régions revendiquées ont également droit à la considération de leur cas. Leurs droits et leurs intérêts appellent un traitement équitable.

Il faut aussi tenir compte des autres droits d'accès fondamentaux: routes traversant des agglomérations; emprises à des fins d'aménagements nécessaires par le gouvernement; accès aux détenteurs des droits sur le sous-sol pour la prospection, l'exploitation et la production de ressources, sous réserve d'une compensation équitable mutuellement convenue par négociation ou arbitrage. De même il faut assurer une protection spéciale contre les pouvoirs d'expropriation illimités touchant les terres accordées en règlement d'une revendication. Cela pourrait se faire en permettant aux Autochtones de participer de manière véritable et influente aux décisions de gestion et de planification d'affectation des terres et en renforçant cette participation, qui concrètement prendrait la forme de la nomination d'Autochtones au sein des conseils et des comités dont les décisions concernent la vie de leur collectivité.

Dans les cas où les Autochtones utilisent des terres qui relèvent de deux ou plusieurs administrations et dans l'éventualité où cette utilisation ne peut être perpétuée par entente mutuelle des parties en cause, une compensation doit être payée ou des droits d'exploitation de la faune accordés, sous réserve des lois publiques visant la région objet du litige.

Même quand la question des pouvoirs dont les terres relèvent n'est pas en jeu, il arrive que des terres soient utilisées par plus d'un groupe autochtone. Dans l'éventualité d'un tel chevauchement et en l'absence d'entente facile entre les différents utilisateurs, il faut trouver un moyen convenable de résoudre le différend. Aucune terre dans la région visée ne sera accordée tant que cela ne sera pas fait.

Répetons que la raison pour laquelle la sélection des terres est abordée de cette façon est de protéger les droits des Canadiens, tant Autochtones que non-Autochtones, qui sont susceptibles d'être touchés par un règlement. En

du règlement les intéressant. Lorsqu'un règlement est décidé, sur accord mutuel des parties, une revendication peut alors être réglée définitivement. Cela fait, la revendication est annulée.

Le gouvernement fédéral estime donc que les négociations constituent le meilleur moyen de répondre aux préoccupations légitimes des Autochtones dans le domaine des revendications globales. Elles permettent d'aborder les préoccupations des Autochtones avec beaucoup de souplesse; elles affirment et respectent à la fois les droits et les valeurs de toutes les parties en présence. Et, facteur important qu'il ne faut pas oublier, le gouvernement s'est entièrement engagé à les faire réussir.

SOLUTIONS ENVISAGÉES

Lorsque le gouvernement fédéral a examiné sa politique au sujet des revendications foncières globales des Autochtones, il a regardé ce qui s'était fait dans quelques autres pays comme l'Australie, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Groenland notamment pour voir comment ils avaient abordé le règlement des revendications de leurs Autochtones. Il a étudié plus en profondeur le cas des États-Unis et de l'Australie parce que dans ces deux pays d'importants règlements de revendications aborigènes avaient été réalisés et qu'il existe beaucoup de similitudes entre la situation dans ces deux pays et celle dans le nôtre. La *Alaska Native Claims Settlement Act* (loi sur le règlement des revendications des Autochtones de l'Alaska) en faveur des premiers habitants de cet état a été adoptée en 1971; dans le Territoire du nord de l'Australie, la *Australian Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act* (Loi sur les droits fonciers des Aborigènes australiens (Territoire du Nord) a été adoptée en 1976.

Dans les deux cas, même si l'on a employé une méthode autre que celle des négociations directes, les Autochtones ont participé substantiellement aux règlements réalisés et à la détermination de la forme qu'ils ont pris. En Alaska par exemple, il y eut des audiences devant un comité du Congrès au cours desquelles des interventions ont été faites au nom des Autochtones. En Australie, une commission des terres nommée par le gouvernement et chargée de rédiger le projet de loi a entendu des témoignages de différentes tribus aborigènes. Dans un cas comme dans l'autre, cela a abouti à la remise de terres et d'autres avantages aux groupes autochtones en dépit des pressions exercées par d'autres intérêts. Dans les deux cas également les exigences des groupes autochtones n'ont pas toutes été respectées et il n'est pas encore démontré que ce type de règlement est préférable au règlement négocié.

Le gouvernement étudia aussi d'autres solutions comme le recours à l'arbitrage, à la médiation ou aux tribunaux. Toutes présentent des inconvénients. Par exemple, si un tribunal peut rendre une décision sur le statut des terres, il ne peut pas accorder des terres à titre de compensation ou formuler un arrangement qui répondrait aux besoins du plaignant. On peut affirmer qu'en général les Autochtones ont constaté que les tribunaux ne sont pas les meilleurs instruments de défense d'une revendication. Les négociations comme le gouvernement fédéral les conçoit présentent nombre d'avantages décisifs. Elles permettent non seulement aux Autochtones d'exprimer leurs opinions et leurs griefs, mais aussi de participer à la formulation des conditions

Quand la négociation d'une revendication foncière est acceptée, le gouvernement exige que les négociations et la formule de règlement abordent tous les aspects voulus pour éviter que la revendication puisse être représentée plus tard. En d'autres termes, tout règlement de revendication foncière doit être final. Les négociations visent à traiter les questions non politiques reliées à l'idée des droits fonciers des Autochtones, comme les terres, les compensations, les droits sur la faune et dans certains cas l'autonomie administrative locale. La politique a pour objet premier l'échange de droits fonciers autochtones qui sont non définis contre des droits et des avantages concrets. La loi qui consacre le règlement garantit ces droits et ces avantages.

Orientations pour l'avenir

Dans les pages suivantes sont donnés les principes que le gouvernement fédéral estime essentiels au règlement des revendications foncières globales. Ces principes ont fait l'objet d'une étude soignée qui d'ailleurs n'a pas été restreinte à eux seuls. Ces derniers sont issus de l'expérience acquise dans le domaine des négociations de revendications foncières tant ici qu'à l'étranger et des opinions exprimées au cours des années par les Autochtones du Canada.

DEUXIÈME PARTIE



Des réunions sont convoquées quand il s'impose d'éclaircir des points susceptibles de donner lieu à une interprétation erronée. Enfin, les documents sont remis au ministre des Affaires indiennes pour qu'il y réponde officiellement au nom du gouvernement du Canada. En cas de rejet d'une revendication, les raisons de la décision sont expliquées par le menu au groupe requérant. Si par contre une revendication est acceptée, le Bureau des revendications des Autochtones est autorisé à amorcer les négociations en vue d'un règlement sous la direction du ministre. Dans certains cas, le ministre nomme un négociateur de l'extérieur de la Fonction publique pour diriger les négociations.

Le financement de l'instruction, de l'établissement et de la négociation des revendications autochtones se fait par d'autres sections du Ministère sous forme de contributions et de prêts. Les contributions peuvent être faites aux groupes dont le bien-fondé des revendications est encore à établir. Les prêts sont faits aux requérants dont la négociation des revendications a été acceptée pour les aider à mieux étayer leur position et pour la conduite même des négociations. Une fois la revendication réglée, ces prêts sont les premiers à être déduits des compensations accordées.

L'état des revendications globales déjà acceptées est résumé en appendice. On constatera que certaines revendications ont été récemment présentées et acceptées pour négociation.

Dans la deuxième partie de ce livret nous donnons une description des objectifs que nous espérons atteindre par les négociations et de certaines des étapes que nous jugeons nécessaires pour améliorer cette fonction importante.

APPLICATION DE LA POLITIQUE DE 1973

Plusieurs groupes autochtones sont entrés en négociation avec les

gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Deux règlements définitifs s'inscrivant dans la ligne de la politique de 1973 ont été réalisés avec la pleine participation de la province de Québec: un avec les Cris et les Inuits de la Baie James en 1975, l'autre avec les Naskapis de Schefferville en 1978. Dans la région de l'Arctique de l'Ouest (Territoires du Nord-Ouest), une entente de principe a été négociée et signée en octobre 1978 avec le Comité d'étude des droits des Autochtones, (*Committee for Original Peoples' Entitlement COPE*) représentant les Inuvialuits de la région. Actuellement, au Yukon, le Conseil des Indiens du Yukon, (*Council for Yukon Indians CYI*) et le gouvernement fédéral, avec la pleine participation du gouvernement du Yukon, sont à

formuler une entente de principe qui aboutira à un règlement négocié. Inuit Tapirisat du Canada (I.T.C.), qui représente les Inuits de l'Arctique du Centre et de l'Est, est en cours de négociations avec les gouvernements fédéral et territorial. En outre, des négociations ont récemment été entreprises avec les représentants des Dénés et des Métis de la vallée du Mackenzie et du Conseil Tribal Nishga (*Nishga Tribal Council*) de la Colombie-Britannique.

Plusieurs autres groupes autochtones sont à diverses étapes de préparation des négociations. Ils comprennent les groupes représentés par la *Labrador Inuit Association* et la *Naskapi Montagnais Innu Association* du Labrador; le Conseil Atitkamek-Montagnais sur la côte nord de St.-Laurent au Québec; la bande Kitwancool, le *Kitimaat Village Council*, le *Gitksan-Carrier Tribal Council* et la *Association of United Tahltans*, tous de la Colombie-Britannique.

Au nom du gouvernement du Canada, le ministre a accepté de négocier les revendications présentes par les groupes précédents. Il faut donc ici dire un mot sur la façon dont ces revendications sont traitées.

Le Bureau des revendications des autochtones (B.R.A.) a été créé en 1974 pour représenter le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le gouvernement fédéral dans le règlement des revendications globales et particulières par la voie de négociations d'ententes. Les revendications présentées au B.R.A. sont soigneusement analysées pour vérifier, d'une part, l'exactitude des faits qu'elles contiennent et, d'autre part, leur bien-fondé juridique, ce qui est fait par le ministère de la Justice. Les groupes requérants sont tenus de bien étayer leurs revendications.

En somme l'énoncé de principe indiquait l'adoption de deux nouvelles optiques touchant les revendications globales. En premier lieu, le gouvernement était prêt à accepter des revendications foncières fondées sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres et, en second lieu, il était disposé à négocier le règlement de telles revendications même s'il refusait que son acceptation de ces dernières ne représente pour lui une reconnaissance d'obligations légales.

HISTOIRE RÉCENTE

Avant 1973 le gouvernement soutenait que les revendications foncières des Autochtones n'autorisaient pas une catégorisation facile et simple; que ces revendications, pour des raisons historiques et géographiques, correspondaient à un ensemble tellement déroulant et confus de concepts qu'il aurait été extrêmement difficile tant aux tribunaux du pays qu'au gouvernement de l'heure de les régler de manière à satisfaire tout le monde. Par conséquent, il fut décidé que de telles revendications ne pourraient être reconnues.

Cependant, au début de 1973, la question des revendications fondées sur les droits foncières des Autochtones est redevenue une question d'actualité; la décision de la cour suprême du Canada dans le cas Calder, procès au sujet de l'affirmation des droits foncières des Indiens Nishgas de la Colombie-Britannique, imposa l'urgence de la question. Six juges reconnurent l'existence des droits foncières des Autochtones. Cependant le tribunal, tout en rejetant la revendication pour une question de forme, rendit une décision partagée (trois contre trois) sur la question soulevée: les droits foncières des Autochtones existaient-ils encore ou étaient-ils déchus? En même temps, les Cris de la Baie James et les Inuits du Nouveau Québec essayaient de protéger leur position devant le projet d'aménagement hydroélectrique de la Baie James.

C'est de ces deux cas qu'est issue la méthode actuelle de règlement des revendications des autochtones.

Un énoncé de principes publié en 1973 abordait deux points en litige. Le premier point touchait les obligations légales du gouvernement à l'égard des Indiens. Ce point intéressait les questions soulevées par les griefs que les Indiens étaient susceptibles de présenter au sujet du respect des traités ou de l'administration même des terres et d'autres biens en vertu des diverses lois sur les Indiens.

Le deuxième point touchait les droits foncières des Autochtones. Pour des raisons historiques, en l'occurrence l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres, il y avait des régions où les Autochtones avaient toute évidence conservé leurs droits foncières. En outre, ces droits n'étaient visés par aucun traité et aucune loi existante n'avait préséance sur eux. Puisque tout règlement de revendications fondées sur de tels droits pouvait comprendre toute une gamme de conditions comme la protection de la chasse, de la pêche et du piégeage, les titres foncières, les compensations de même que tout autre droit ou avantage en échange de la cession de droits autochtones généraux et non définis, ces revendications ont été appelées «revendications globales».

Dans les années 1920 la majorité des régions vierges que l'on prévoyait exploiter ou coloniser avaient fait l'objet d'un traité ou d'autres dispositions, mais pas toutes. Et c'est pourquoi les Indiens et les Inuits des régions non visées par des traités ont été contraints de faire valoir leurs revendications auprès du parlement fédéral, par le biais des tribunaux ou par intervention personnelle. Dire que cette situation n'était pas satisfaisante n'étonnera personne.

Il importe de connaître un peu l'attitude adoptée par les régimes politiques successifs de notre pays au sujet des revendications globales pour comprendre l'évolution des principes qui régiront dorénavant nos méthodes d'action. Rien ne traduit mieux la politique coloniale des Anglais au sujet des Indiens que la Proclamation royale de 1763 dont voici un extrait:

Nous déclarons de plus que c'est Notre plaisir royal ainsi que Notre volonté de réserver pour le présent, sous Notre souveraineté, Notre protection et Notre autorité, pour l'usage desdits sauvages, toutes les terres et tous les territoires non compris dans les limites de Nos trois gouvernements ni dans les limites du territoire concédé à la Compagnie de la baie d'Hudson, ainsi que toutes les terres et tous les territoires situés à l'ouest des sources des rivières qui de l'ouest et du nord-ouest vont se jeter dans la mer. Nous défendons aussi strictement par la présente à tous Nos sujets, sous peine de s'attirer Notre déplaisir, d'acheter ou posséder aucune terre ci-dessus réservée, ou d'y former aucun établissement, sans avoir au préalable obtenu Notre permission spéciale et une licence à ce sujet.

Cette proclamation reconnaît les droits fonciers des Autochtones sur les terres qu'ils habitaient et convient qu'il faut en tenir compte pour assurer une colonisation ordonnée. Ces principes sont appliqués dans les traités Robinson notamment, ainsi que dans d'autres traités. Après la Confédération, le gouvernement du Canada a maintenu cette politique et signé avec les Autochtones une série de traités ou d'accords officiels en Ontario, dans les Prairies, dans la vallée du Mackenzie et dans le nord-est de la Colombie-Britannique. En général, ces premières ententes portaient sur les terres (réserves), sur le paiement de rentes, sur l'éducation et sur l'octroi de privilèges de chasse.

Ces derniers temps, on s'est penché davantage sur les revendications foncières. Les diverses demandes de ressources naturelles, dont de vastes quantités ont été découvertes dans certaines régions revendiquées, ont amené les Autochtones à présenter officiellement leurs revendications foncières au gouvernement. Il ne faut cependant pas penser que la seule et unique raison du règlement des revendications est l'exploitation des ressources parce que le gouvernement a accepté de négocier des revendications qui visent des régions où l'exploitation n'est pas imminente. La volonté de négociation des revendications est, de la part du gouvernement, affaire de politique. Depuis 1973 le gouvernement fédéral a pour politique de reconnaître les droits des Autochtones sur certaines terres revendiquées et de négocier le règlement des revendications fondées sur des droits qui, peut-on prouver, n'ont pas déjà fait l'objet d'un règlement. L'exploitation des ressources n'a fait que rendre le règlement de ces revendications plus urgent pour certains groupes autochtones. Le gouvernement reconnaît l'urgence de régler les revendications foncières le plus rapidement et le plus efficacement possible pour éviter que la vague d'exploitation des ressources ne balaie les droits foncières des Autochtones et de le faire d'une manière que les Autochtones puissent choisir le mode de vie qu'ils veulent.

La protection des droits foncières des Autochtones ne doit pas se faire au détriment des droits des autres Canadiens et c'est pourquoi il faut en tenir compte tant dans les négociations des revendications que dans les termes des règlements de ces dernières. Il serait injuste que les termes des règlements passent sous silence les droits des autres citoyens ou empiètent arbitrairement sur ces droits. Par sa politique, le gouvernement veut autant respecter les droits de tous les autres Canadiens que régler la question des droits foncières des Autochtones.

Dans les pages suivantes, nous tenterons de fournir un contexte qui permettra de comprendre ce qui s'est passé jusqu'à présent et de donner une idée de la façon dont le gouvernement canadien entend aborder désormais les revendications foncières globales.

INTRODUCTION

Les Indiens et les Inuits ont présenté officiellement des revendications foncières au gouvernement du Canada par l'entremise de leurs associations. Pour répondre à ces revendications, le gouvernement s'est fixé trois objectifs:

1. Reconnaître les droits fonciers des Autochtones en négociant des règlements justes et équitables;
2. Assurer que le règlement de leurs revendications permettra aux Autochtones de vivre comme ils l'entendent;
3. Assurer que les termes des règlements des revendications respectent les droits de toutes les autres personnes.

Le présent énoncé de politique vise à définir l'engagement pris par le gouvernement du Canada envers les Autochtones de régler leurs revendications. Les revendications foncières globales portent sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres par les Autochtones et les relations particulières qu'ils ont avec ces terres depuis toujours.

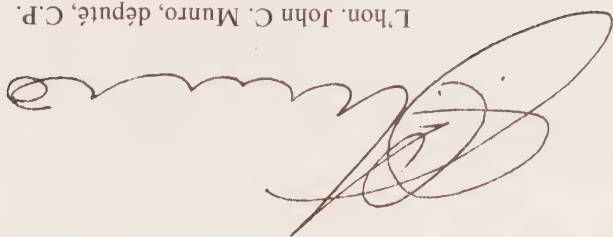
Dans la négociation des règlements des revendications foncières globales avec les Autochtones, le gouvernement a l'intention d'aborder tous les aspects des droits fonciers de ces derniers sur le plan local et régional. Ces aspects touchent autant la chasse, la pêche et le piégeage, activités tant culturelles qu'économiques, que les modes d'expression plus personnels et collectifs que sont les arts, l'artisanat, les langues et les coutumes. Les règlements comprendront également des dispositions pour favoriser la véritable participation des Autochtones à la société contemporaine et au développement économique sur les terres autochtones.

Les groupes autochtones ont demandé que des droits particuliers leur soient reconnus et le gouvernement fédéral s'est dit prêt à travailler avec eux après le rapatriement de la constitution, à établir des définitions convenables de ces droits. Le gouvernement a aussi affirmé que le rapatriement de la constitution n'affectera aucun droit existant et aucun droit et aucune liberté susceptibles d'être acquis par voie de règlement des revendications foncières. Des négociations sont déjà en cours avec certains groupes autochtones pour régler leurs revendications foncières et d'autres seront entreprises très bientôt. Ces règlements, escompte-t-on, contribueront énormément à protéger l'identité propre des Indiens et des Inuits et à la renforcer. Cette identité va beaucoup plus loin que les besoins essentiels de nourriture, de vêtement et de logement. Le gouvernement canadien souhaite voir les Autochtones obtenir satisfaction et de ce fait s'engager sur le plan social, culturel et économique.



PREMIÈRE PARTIE

Je demande l'appui et la compréhension de tous les Canadiens, tant les individus que les associations de toutes sortes. Au moment où notre pays lutte pour se définir, pour déterminer quel avenir donner à tous ses habitants, nous devons en toute justice accorder une attention spéciale aux besoins et aux aspirations des Autochtones sans la bonne foi et l'appui desquels nous ne saurions réaliser les promesses qu'offre le Canada.



L'hon. John C. Munro, député, C.P.
Ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien

Depuis quelques années déjà le gouvernement du Canada essaie de régler par voie de négociations ce qui a fini par être appelé les revendications foncières globales des Autochtones. Il a connu un certain succès, mais il reste encore beaucoup à faire. Dans le présent livret nous voulons soumettre à l'examen de tous les Canadiens ce que le gouvernement propose pour faire progresser les choses.

J'ai bien dit *tous* les Canadiens et j'insiste là-dessus: j'espère que ce livret sera lu tant par les Autochtones que par les non-Autochtones; par les habitants du Nord et du Sud; par ceux d'entre nous qui favorisent la conservation et ceux qui favorisent l'exploitation des ressources.

L'énoncé de politique contenu dans ce livret est avant tout, en ce temps d'incertitude politique et de restrictions financières générales, la réaffirmation officielle d'un engagement, en l'occurrence celui de mener à un aboutissement complet et satisfaisant le règlement des revendications foncières des Autochtones.

Tous les Canadiens admettront que les revendications des Autochtones ont été laissées en souffrance trop longtemps. Je forme le vœu que ce livret donnera à toutes les personnes intéressées une idée du sérieux avec lequel je me suis engagé et le gouvernement s'est engagé quand l'un et l'autre nous avons endossé, élaboré et appliqué la politique amorcée par un de mes prédécesseurs, l'honorable Jean Chrétien.

Le livret traite essentiellement des revendications fondées sur le concept des «droits aborigènes», de leur historique, des travaux actuels axés sur elles et de nos propositions pour leur futur règlement. Même si l'énoncé de politique contenu ici porte sur ce type de revendications, il n'empêche pas le gouvernement d'étudier les revendications attribuables à la perte de terres dans le passé par certaines bandes ou certains groupes de bandes. Ainsi, le gouvernement, en consultation avec les organisations indiennes de tout le Canada, étudie en ce moment sa politique portant sur les revendications particulières fondées sur une grande gamme de griefs accumulés dans le passé—obligations créées par les traités et non respectées, administration des biens indiens en vertu de la Loi sur les Indiens et d'autres questions exigeant son attention. A la fin de cette étude, le gouvernement publiera un autre énoncé de politique qui traitera cette fois de ses intentions au sujet des revendications particulières.

TABLE DES MATIÈRES

3	Avant-propos
PREMIÈRE PARTIE	
7	Introduction
9	Histoire ancienne
11	Histoire récente
13	Application de la politique de 1973
DEUXIÈME PARTIE	
17	Orientations pour l'avenir
19	Directives fondamentales
21	Solutions envisagées
23	Terres
24	Faune
24	Droits sur le sous-sol
25	Compensations
27	Autres dispositions
27	Structure des corporations
27	Imposition
27	Programmes
29	Procédures
29	Méthode
31	Admissibilité
31	Appendice

© Publié avec l'autorisation de l'hon. John C. Munro, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien,
Ottawa, 1981.
QS-5158-000-FF-A1

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1981
N° de catalogue: R15-1/1981
ISBN 0-662-51672-9

L'illustration de la couverture est de
Pitaloosie Saila de Cap Dorset

EN TOUTE JUSTICE

UNE POLITIQUE DES REVENDIGATIONS DES AUTOCHTONES

REVENDIGATIONS GLOBALES



EN TOUTE JUSTICE

UNE POLITIQUE DES REVENDICATIONS
DES AUTOCHTONES



545

Canada